

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1SVs/1/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8019200093
Dátum vydania rozhodnutia: 12. 05. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Jana Hatalová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:8019200093.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veľkom senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a členov senátu prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD. (sudca spravodajca), JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD., JUDr. Mariana Fečíka, prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD., JUDr. Petry Príbelskej, PhD., JUDr. Mariána Trenčana, v právnej veci žalobcu: N.. J.. P. B., dátum narodenia: X. P. XXXX, trvale bytom: B. K. XXX, XXX XX, zastúpený: JUDr. Rudolf Manik, PhD., MBA, MHA - advokát, so sídlom: Masarykova 2, 840 01 Košice, proti žalovanému: Ministerstvo obrany Slovenskej republiky, o preskúmanie zákonnosti oznámenia žalovaného č. SEKO-110/2017-OVS zo dňa 2. júna 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Prešove č. k. 7Sa/7/2019-100 zo dňa 28. novembra 2019, ECLI:SK:KSPO:2019:8019200093.2, takto

rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky trovy kasačného konania účastníkom konania n e p r i z n á v a .

odôvodnenie:

I. Postup pred orgánmi verejnej správy

1. Oznámením z 9. januára 2017, č. vkPO-704-21/2017 Vojenský útvar 6335 Prešov ako služobný úrad oznámil žalobcovi ako profesionálnemu vojakovi výšku a zloženie jeho platu. Podľa tohto prípisu patrí žalobcovi od 1. januára 2017 okrem služobného platu a platovej kompenzácie za sťažené vykonávanie štátnej služby aj príplatok výkonným letcom vo výške 225,50 €, teda 15% služobného platu. Žalobca s takto určeným príplatkom nesúhlasil, preto 3. marca 2017 požiadal veliteľa tohto útvaru o preskúmanie predmetného oznámenia. Namietal, že príplatok výkonného letca mu patrí v zákonnej výške 30% služobného platu, nie vo výške 15% služobného platu. Veliteľ útvaru písomným oznámením z 10. apríla 2017 č. vkPO-704-21/2017-FES žalobcovi odpovedal tak, že rovnaké námietky už v minulosti vzniesol a na ne mu veliteľ odpovedal predošlým listom z 18. júna 2016, čím považuje celú vec za vybavenú.

2. Žalobca na to listom z 27. apríla 2017 označeným ako Žiadosť o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania požiadal žalovaného, aby preskúmal oznámenie veliteľa útvaru z 10. apríla 2017. Žalobca v ňom zopakoval svoje stanovisko, že splnil podmienky na priznanie príplatku výkonnému letcovi vo výške 30% služobného platu, takže nepriznanie príplatku v nižšej výške by bolo diskriminačné.

3. Túto žiadosť žalovaný vybavil oznámením č. SEKO-110/2017-OVS zo dňa 2. júna 2017 (ďalej len „oznámenie žalovaného“), v ktorom predovšetkým uviedol, že oznámenie veliteľa Vojenského útvaru 6335 Prešov z 10. apríla 2017 nie je rozhodnutím v správnom konaní a jeho nápravu nemožno žiadať prostriedkami podľa správneho poriadku. Tiež uviedol, že sekcia kontroly neplní úlohy preskúmania rozhodnutí veliteľa útvaru. Ďalej odkázal na predchádzajúce podobné podanie žalobcu, ktoré bolo už v minulosti prešetrené ako sťažnosť a vybavené listom z 26. augusta 2016 a odvtedy vo veci nedošlo k žiadnej zmene.

II. Konanie pred správnym súdom

4. Správnu žalobou označenou ako žaloba v sociálnych veciach sa žalobca domáhal preskúmania oznámenia žalovaného. V jej dôvodoch znova zopakoval, že boli v jeho prípade splnené všetky podmienky na priznanie príplatku výkonného letca vo výške 30% služobného platu, ktoré ustanovuje zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení (ďalej len „zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov“) i služobný predpis Hlavného služobného úradu č. 79/2015 z 2. decembra 2015. Žalobca tiež uviedol, že nepriznanie príplatku výkonného letca v požadovanej výške je vo vzťahu k nemu diskriminačné.

5. Krajský súd v Prešove v postavení správneho súdu (ďalej len „správny súd“), ktorého príslušnosť na konanie bola určená uznesením kompetenčného senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. 1KO/24/2018-130 zo dňa 4. decembra 2018, ECLI:SK:NSSR:2018:8018200037.1, (ďalej len „uznesenie kompetenčného senátu“) tu napadnutým uznesením č. 7Sa/7/2019-100 zo dňa 28. novembra 2019, ECLI:SK:KSPO:2019:8019200093.2 žalobu žalobcu odmietol (ďalej len „uznesenie správneho súdu“) podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v účinnom znení (ďalej len „SSP“).

6. Správny súd prerokúvanú vec v súlade s rozhodnutím kompetenčného senátu považoval za verejnoprávnu, napadnutý akt však podľa jeho názoru nie je rozhodnutím vydaným v správnom konaní. Na konanie služobného úradu sa totiž podľa § 219 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov v týchto prípadoch nevzťahuje správny poriadok. Správny súd zastal názor, že oznámenie o výške a zložení služobného platu profesionálneho vojaka podľa § 39 ods. 2 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov je opatrením v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP, voči ktorému mohol žalobca podať správnu žalobu. Namiesto toho 3. marca 2017 podal žiadosť o preskúmanie, ktorá však mala povahu sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v účinnom znení. Preto list z 2. júna 2017, ktorým bolo žalobcovi len oznámené, že jeho sťažnosť už bola v minulosti prešetrená a nemôže byť prešetrovaná podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v účinnom znení (ďalej len správny poriadok), predstavoval vysvetlenie postoja žalovaného.

7. Podľa názoru správneho súdu tento list nebol vydaný v správnom konaní a nemohli ním byť dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu, ani ním žalobca nebol dotknutý na svojich subjektívnych právach. Správny súd tiež poukázal na to, že zrušením tohto prípisu by ani nedošlo k zmene procesnej situácie, pretože žalovaný nemôže mimo odvolacieho konania preskúmať oznámenie vojenského útvaru o výške a zložení služobného platu. Záverom dodal, že ak by aj pripustil, že predmetom správnej žaloby by malo byť oznámenie o výške a zložení platu, potom žaloba bola podaná po uplynutí dvojmesačnej lehoty podľa § 181 ods. 1 SSP.

I. Kasačná sťažnosť žalobcu, stanoviská účastníkov

8. Žalobca sa včas podanou kasačnou sťažnosťou domáha zrušenia uznesenia správneho súdu a vrátenia veci na ďalšie konanie. Odôvodnil ju nesprávnym právnym posúdením veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP), odklonením sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP) a nezákonným odmietnutím podania (§ 440 ods. 1 písm. j) SSP). Namietol, že správny súd odmietol žalobu po viac ako dvoch rokoch a neposkytol ochranu žalobcovi, ktorý sa už nemôže domáhať svojich práv. Podľa výkladu správneho súdu by žalobca nikdy nemohol spochybníť rozhodnutie svojho zamestnávateľa o plati a pôžitkoch. Žalobca zastal názor, že žaloba bola podaná až po vyčerpaní riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov. Oznámením žalovaného bolo zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcu, preto žalobca nesúhlasí, že nejde o rozhodnutie a ani opatrenie. Ak mal správny súd iný názor, mal o odmietnutí rozhodnúť už v roku 2017, nie až po prijatí žaloby a vyrubení súdneho poplatku.

9. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení stotožnil s výrokom napadnutého uznesenia správneho súdu. Rozporoval viaceré tvrdenia uvedené v kasačnej sťažnosti. Nestotožnil sa so závermi uznesenia kompetenčného senátu.

II. Postúpenie veci veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

10. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v postavení kasačného súdu v trojčlennom senáte 2S (ďalej len „predkladajúci senát“) v konaní vedenom pod sp. zn. 1Sžk/11/2020 preskúmal podanú kasačnú sťažnosť. Uznesením, sp. zn. 1Sžk/11/2020, zo dňa 28. októbra 2022 postúpil vec na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“) podľa § 22 ods. 1 písm. a) SSP. Dôvodom bolo, že predkladajúci senát dospel k právnemu názoru odlišnému od právneho názoru vyjadreného v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, vydaného pod sp. zn. 3Sžk/7/2020, zo dňa 10. septembra 2020, ECLI:SK:NSSR:2020:8718202805.1 (ďalej len „odlišné uznesenie“).

11. Odlišnosť obidvoch skupín právnych názorov sa týka dvoch základných skutočností. Prvou z nich je spornosť existencie právomoci správnych súdov na preskúmanie oznámenia žalovaného. Druhou z nich je spornosť v možnosti aplikácie správneho poriadku na proces vydávania tohto oznámenia.

12. Najvyšší súd Slovenskej republiky zastal v odlišnom uznesení názor, že oznámenie žalovaného je opatrením. Zároveň zaujal názor, že bolo možné použiť v konaní pred orgánmi verejnej správy proces prieskumu rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa štvrtej časti tretieho oddielu správneho poriadku. Postupujúci senát v rozpore s uvedeným názorom tvrdil, že oznámenie žalovaného nespĺňa definičné znaky vymedzené v § 3 ods. 1 písm. b) a c) SSP na to, aby mohlo byť považované za rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy. Podľa jeho právneho posúdenia nie je možné na toto konanie aplikovať ustanovenia správneho poriadku. Poukázal na to, že podľa § 1 ods. 1 správneho poriadku sa správny poriadok vzťahuje výlučne na rozhodovacie procesy, výsledkom ktorých sú individuálne správne akty v podobe rozhodnutí. S ohľadom na uvedené skutočnosti považoval postupujúci senát kasačnú sťažnosť za nedôvodnú a navrhol ju zamietnuť.

V. Relevantná právna úprava

Podľa § 3 ods. 1 písm. b) SSP na účely tohto zákona sa rozumie rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka.

Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP na účely tohto zákona sa rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

VI. Posúdenie veci veľkým senátom

13. Veľký senát po preskúmaní veci skonštatoval, že sú splnené všetky podmienky, aby o veci rozhodol o predmetnej kasačnej sťažnosti podľa § 22 ods. 1 písm. a) SSP. V súlade s jeho predošlou judikatúrou za rozhodnutia senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v zmysle daného ustanovenia je potrebné považovať aj rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktoré vydal ako kasačný súd podľa § 11 písm. h) SSP (pozri k tomu rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn: 1Vs/1/2021, zo dňa 24. februára 2022, ECLI:SK:NSSSR:2022:7018200499.1). Po preskúmaní veci sa stotožnil s posúdením veci uvádzaným predkladajúcim senátom. Túto argumentáciu si osvojil a uvádza ju aj vo svojom odôvodnení.

14. Pre stanovenie právomoci správnych súdov je potrebné posúdiť, či predmetná listina z 2. júna 2017 (oznámenie žalovaného) je rozhodnutím podľa § 3 ods. 1 písm. b) SSP alebo opatrením podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP. S ohľadom na predmetné ustanovenia je zrejmé, že rozhodnutím je akt, ktorým sa zakladajú, menia, zrušujú alebo deklarujú jednotlivé práva a povinnosti a opatrením je akt, ktorým môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti priamo dotknuté.

15. Ani jedna z uvedených podmienok však nie je pri oznámení žalovaného splnená. Toto oznámenie je len odpoveďou na list, ktorému navyše predchádzala už jedna v danej veci uskutočnená odpoveď na základe obdobného listu.

16. Je pravdou, že v oznámení žalovaného je vyjadrený určitý právny názor. Ten však vo svojej podstate len odkazuje na už vydané písomnosti. Pokiaľ by právna prax pristupovala k tak extenzívnemu výkladu, ako je uvedený v odlišnom uznesení, preskúmateľné by bolo každé jedno stanovisko orgánu verejnej správy s odôvodnením, že každý takýto list môže mať potencióálny dosah na práva a povinnosti konkrétne určených alebo všeobecne identifikovaných osôb spravovaných verejnou správou.

17. Je tiež potrebné zdôrazniť, že pokiaľ by aj správne súdy oznámenie žalovaného zrušili, uvedené by nemalo žiaden vplyv na výšku príplatku výkonného letca. Z tohto dôvodu daným listom by nemohlo ani hypoteticky prísť k zásahu do práv, právom chránených záujmov a povinností žalobcu.

18. Žalovaný nemal právomoc v danej veci postupovať podľa ustanovení o preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa štvrtej časti tretieho oddielu správneho poriadku. Správny poriadok nie je generálnym právnym predpisom upravujúcim všetky procesy vo verejnej správe. V zmysle jeho § 1 ods. 1 sa vzťahuje len na rozhodovacie procesy, výsledkom ktorých sú individuálne správne akty v podobe rozhodnutí správnych orgánov.

19. Napádané oznámenie pritom nie je výsledkom a ani reakciou na závery rozhodovacieho procesu. Pre aplikáciu konania o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania sa v zmysle § 65 správneho poriadku vyžaduje rozhodnutie vydané v správnom konaní, ktoré je právoplatné. Žalobca pritom nenapadá právoplatné rozhodnutie, ale oznámenie reagujúce na obdobné oznámenie zo dňa 10. apríla 2017.

20. Veľký senát sa stotožňuje s názorom predkladacieho senátu, že možnosť postupovať podľa štvrtej časti, oddielu 3 správneho poriadku nemožno odvodiť ani z § 3 ods. 7 správneho poriadku, tak ako to uvádza odlišné uznesenie. Paragraf 3 ods. 7 správneho poriadku odkazuje na primerané použitie základných zásad uvedených v § 3 ods. 1 až ods. 6 správneho poriadku. Z predmetného paragrafu absolútne nevyplýva, že ustanovenia o prieskume rozhodnutia mimo odvolacieho konania (§ 65 - 68 správneho poriadku) by sa mali použiť aj na procesy preskúvania iných aktov, ako sú rozhodnutia správnych orgánov.

21. V zmysle § 3 ods. 7 správneho poriadku je možné na vydávanie osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení primerane aplikovať výlučne zásady upravené v ods. 1 až 6 tohto ustanovenia. Z daného ustanovenia preto nie je možné odvodiť, že sa na procesy vydávania predmetných aktov majú primerane vzťahovať aj iné ustanovenia správneho poriadku, vrátane ustanovení o opravných prostriedkoch.

22. S ohľadom na uvedené skutočnosti veľký senát konštatuje, že v danej veci nie je daná právomoc správnych súdov na preskúmanie oznámenia žalovaného podľa § 6 ods. 1 SSP, nakoľko oznámenie žalovaného nie je rozhodnutím a ani opatrením orgánu verejnej správy. Žalovaný v danom konaní nemal právomoc postupovať podľa ustanovení o preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa štvrtej časti, tretieho oddielu správneho poriadku, nakoľko na predmetný proces sa správny poriadok nevzťahuje.

23. Veľký senát si uvedomuje, že pri viacerých právnych vzťahoch môže byť v aplikačnej praxi problémové pre účastníkov týchto právnych vzťahov posúdiť, aké prostriedky ochrany zvoliť. Dokazuje to aj daná vec, v ktorej navyše existoval aj kompetenčný spor medzi civilným súdom a správnym súdom, rozhodovaný uznesením kompetenčného senátu. Základ právnych vzťahov však dáva legislatívna moc, pričom súdne orgány, vrátane orgánov správneho súdnictva, sú povinné v súlade s čl. 2 ods. 2 právneho predpisu č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v účinnom znení konať len v medziach dovolených právnymi normami. Z tohto dôvodu súdy nikdy nemôžu ísť nad rámec pôsobnosti, ktorú im určujú účinné právne predpisy.

24. So zreteľom na všetky skutočnosti veľký senát považuje podanú kasačnú sťažnosť za nedôvodnú. Stotožňuje sa s uznesením správneho súdu, ktorým odmietol žalobu žalobcu podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP z dôvodu nedostatku právomoci na preskúmanie oznámenia žalovaného správnym súdom. Z uvedených dôvodov rozhodol podľa § 461 SSP spôsobom vyjadreným vo výroku tohto uznesenia.

25. O trovách kasačného konania rozhodol veľký senát podľa § 467 ods. (1) v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 druhej vety SSP spôsobom uvedeným vo výroku rozsudku. Kasačný súd žalobcovi náhradu trov konania nepriznal, nakoľko v kasačnom konaní nebol úspešný. Kasačný súd nepriznal trovy konania ani žalovanému. Ten bol síce v konaní úspešný, avšak má postavenie orgánu štátnej správy a kasačný súd nezhliadol žiadne výnimočné dôvody, pre ktoré by mu mali byť trovy konania v zmysle § 168 druhej vety SSP priznané.

26. Toto uznesenie prijal veľký senát jednomyseľne.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok **n i e j e** prípustný.